Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 423

Voorstel van wet van het lid Van Klaveren betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In 1951 werd in Parijs, met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), het fundament gelegd voor de Europese samenwerking die is uitgemond in de huidige Europese Unie. Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Luxemburg en Nederland vormden de kopgroep van landen.
Vanaf 1973 breidde de organisatie (toen nog de EEG) voor het eerst uit. Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk traden toe. Het samenwerkingsverband, van toen negen landen, groeide van 1981 tot en met 2012 uit naar 27 lidstaten. De meest recente uitbreiding van de Unie vond plaats op 1 juli 2013, met de toetreding van Kroatië.
Anno 2016 zijn er 28 landen aangesloten bij de Europese Unie en wordt er (nog steeds) over verdere uitbreiding gesproken met Macedonië, Albanië, Servië, Montenegro en Turkije.
Over de verschillende uitbreidingsrondes heeft de Nederlandse bevolking nooit expliciet een stem kunnen uitbrengen.
Maar ook de meer fundamentele vraag of de Nederlandse bevolking überhaupt onderdeel wil zijn van de supranationale EU is door geen enkel kabinet ooit voorgelegd. En dat is gezien het gewichtige karakter van het vraagstuk opmerkelijk te noemen. Is immers de voortgaande overdracht van bevoegdheden, en daarmee ook het beperken van de nationale soevereiniteit, een ontwikkeling die voldoende draagvlak heeft onder de bevolking? Een zeer elementaire vraag.

2. Legitimiteit EU

Aanhoudende discussies over het democratisch gehalte van de Unie, bureaucratisering, de aan de EU gerelateerde eurocrisis, conflicterende belangen tussen individuele lidstaten en de EU en de enorme verdeeldheid over de aanpak van het vluchtelingenprobleem raken de legitimiteit van de Europese Unie.

kst-34423-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Zo zeer zelfs dat een van de grootste EU-lidstaten, het Verenigd Koninkrijk, zichzelf genoodzaakt ziet om een expliciete vraag over het lidmaatschap aan de EU voor te leggen aan haar bevolking.
Dat het draagvlak voor de Unie een voortdurend punt van aandacht is blijkt ook uit het feit dat Nederland, in haar rol als voorzitter van de EU, het vergroten van het draagvlak tot een van haar speerpunten heeft gemaakt.
Verschillende Nederlandse onderzoeken naar het draagvlak van de EU, de uitbreiding van EU-bevoegdheden, betrokkenheid en verbondenheid met de EU (en daarmee naar de democratische legitimiteit) laten door de jaren heen een divers beeld zien. Wel lijkt het draagvlak voor de EU af te nemen.
Zo bleek uit onderzoek van TNS-Nipo in 2011 dat 57 procent van de bevolking voorstander is van Nederlands EU-lidmaatschap (destijds een afname ten opzichte van de periode daarvoor), terwijl dit percentage begin dit jaar (De Hond, 2016) werd gepeild op slechts 43 procent.

3. Waarom een raadplegend referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland?

Zoals gesteld heeft de Nederlandse bevolking zich nooit expliciet kunnen uitspreken over de expansie van de EU of het Nederlandse lidmaatschap an sich.
De enige keer dat er (tot nu toe) een referendum is gehouden over een EU-gerelateerd onderwerp had dit betrekking op de zogenaamde Europese Grondwet. Getuige de hoge opkomst, van liefst 63,3 procent, en het gegeven dat er ook bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel een ruime meerderheid bestond voor het houden van een referendum, kan gesteld worden dat de burger direct en indirect meer betrokken wenst te worden bij besluitvorming omtrent de EU.
Ook geeft een referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland verdere invulling aan de zeer breed aangenomen motie Van Bommel (tijdens de plenaire behandeling van de uitkomst van het referendum over de Grondwet) om te komen tot een brede maatschappelijke discussie over de toekomst van Nederland in Europa.
Uiteraard toont ook het burgerinitiatief van de organisatie GeenPeil – dat binnen enkele weken meer dan 450.000 handtekeningen wist te verzamelen en daarmee een referendum over de EU-associatieovereenkomst met Oekraïne wist te realiseren – de grote behoefte aan betrokkenheid van de bevolking bij besluitvorming omtrent de EU.
Een andere reden om te komen tot een referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie hangt samen met het eerder beschreven ingrijpende karakter. Op de christelijke partijen CDA, CU en SGP na, steunden alle fracties in het parlement het wetsvoorstel destijds om een referendum te houden over de Europese Grondwet. Deze steun hing samen met de stelling van de indieners van het wetsvoorstel, dat de Europese Grondwet een zeer ingrijpend karakter zou kennen.
De meer wezenlijke vraag in hoeverre Nederland überhaupt lid moet zijn van een supranationale organisatie die een voorstel tot een Europese Grondwet kan doen, kent minstens zo'n ingrijpend karakter en dient – in navolging van de eerder gestelde vraag naar het draagvlak voor een Europese Grondwet – te worden voorgelegd aan de bevolking.
Ten slotte is de initiatiefnemer van mening dat het houden van een referendum over fundamentele zaken, en dat betreft zeker beslissingen die raken aan de soevereiniteit van de staat, tot gevolg heeft dat besluiten een groter draagvlak kennen en daarmee het democratisch proces een grotere legitimiteit en validiteit verschaffen.

4. Een raadplegend referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland zes maanden na de invoering van dit wetsvoorstel

Indiener is van mening dat een raadplegend referendum zo spoedig mogelijk gehouden dient te worden, te weten binnen zes maanden na de invoering van dit wetsvoorstel. Op deze wijze kan de burger zich zo snel mogelijk uitspreken over de vraag of Nederlands EU-lidmaatschap dient te worden voortgezet of niet.

5. Waarom een referendum?

De parlementaire behandeling van het voorstel om een raadplegend referendum te houden over de Europese Grondwet en het burgerinitiatief van organisatie GeenPeil over de EU-associatieovereenkomst met Oekraïne, toonden reeds aan dat de Nederlandse burger er behoefte aan heeft om meer betrokken te worden bij fundamentele EU-gerelateerde zaken.
Ook getuige de huidige samenstelling van de Kamer en het recente representatieve onderzoek van De Hond (2016), waaruit blijkt dat meer dan de helft van de bevolking (53%) een referendum wenst over het Nederlandse lidmaatschap van de EU, kan men stellen dat EU-gerelateerde onderwerpen wezenlijk zijn in het Nederlands maatschappelijk debat.
Verder kunnen we in de studie «Directe democratie: feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum» (Verhulst en Nijeboer, 2007) lezen dat in Nederland een grote meerderheid van de kiezer vóór invoering van het referendum is. Dit blijkt eveneens uit het onlangs verschenen SCP-rapport «Meer democratie, minder politiek» (2015).
Indiener van dit wetsvoorstel is dan ook van mening dat men kan stellen dat de burger betrokken wil worden bij fundamentele politieke besluiten. Een kans om dit mogelijk te maken is een raadplegend referendum. Voor een uitgebreide behandeling van de rol van het raadplegend referendum in een vertegenwoordigende democratie wordt verwezen naar het uit 1984 daterende rapport van de commissie Biesheuvel.[1]
Ten slotte wijst de indiener op het advies van de Afdeling advisering van Raad van State bij het wetsvoorstel Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (WrrEG). In dit advies erkent de Afdeling dat een raadplegend referendum toegestaan is zolang in de referendumwet de hoofdzaken van het referendum worden geregeld. Het onderhavige voorstel volgt op dit vlak de WrrEG.

6. Opzet van het wetsvoorstel

De opzet van dit initiatiefwetsvoorstel komt sterk overeen met de eerdere Wet raadplegend referendum Europese Grondwet. Het gaat hierbij om een raadplegend referendum. De Grondwet staat het niet toe dat de wetgever gebonden is aan de uitslag van het raadplegend referendum. De wetgever zal de uitslag van het raadplegend referendum als zwaarwegend advies beschouwen en kan uiteraard besluiten om de uitslag – voor of tegen het EU-lidmaatschap van Nederland – naast zich neer te leggen.
De indiener van dit wetsvoorstel is tegen de opstelling van een onafhankelijke referendumcommissie. Hier zijn twee redenen voor: (1) Het is volgens de indiener niet nodig om te komen tot een onafhankelijke vraagstelling. De indiener is van mening dat de huidige vraagstelling neutraal is. (2) Een referendumcommissie zal niet nodig zijn voor onafhankelijke informatievoorziening. Bij een referendum over het Nederlandse EU-lidmaatschap zal het gelegen moeten zijn aan alle

---

[1] Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming van 7 maart 1984.

groepen om campagne te voeren zonder subsidies – hetzij ten behoeve van een campagne voor, tegen of neutraal – en verantwoordelijkheid te dragen voor de informatievoorziening en de opkomstbevorderende campagne. Hierdoor is de verstrekking van subsidies overbodig.
De kosten van nationale referenda, zoals met andere verkiezingen, worden door het Rijk aan de gemeenten vergoed. De gemeenten zullen de kosten voor het raadplegend referendum op grond van deze wet door het Rijk vergoed krijgen. Aan de hand van de evaluatie van het referendum over de Europese Grondwet en de begroting voor het te houden referendum over de EU-associatieovereenkomst met Oekraïne, worden de totale kosten voor het referendum geschat op circa 30 miljoen euro.

II. ARTIKELSGEWIJS

Dit wetsvoorstel komt voor een groot gedeelte overeen met de Wet raadgevend referendum (Wrr), met dien verstande dat alle bepalingen die verband houden met het raad*gevende* correctieve karakter van de referenda en derhalve het daaraan voorafgaande initiatief van burgers niet zijn overgenomen. In die zin bouwt onderhavig wetsvoorstel in zekere zin voort op de eerdere Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (WrrEG).
Een groot deel van de artikelen in dit wetsvoorstel heeft daarom geen nadere toelichting nodig: in die artikelen worden dezelfde procedures als onder de huidige Wrr gevolgd, zoals gezegd vanzelfsprekend met uitzondering van de bepalingen die verband houden met het raad*gevende* in plaats van het raad*plegende* karakter van referenda. Aldus vertoont onderhavig wetsvoorstel eveneens gelijkenissen met de WrrEG, die immers – net als onderhavig wetsvoorstel – zag op het mogelijk maken van een raadplegend referendum. Concreet betekent dit in ieder geval dat onderhavig wetsvoorstel in ieder geval geen bepalingen bevat die vergelijkbaar zijn met de bepalingen uit hoofdstuk 1, paragraaf 2, hoofdstuk 2, hoofdstuk 3, hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 van de Wrr.
In het algemeen deel van de toelichting is voorts al ingegaan op de keuze om geen referendumcommissie in te stellen. Derhalve bevat onderhavig wetsvoorstel geen bepalingen die vergelijkbaar zijn met de bepalingen uit hoofdstuk 11 van de Wrr. De vraag die aan de kiezer zal worden voorgelegd ligt vast in artikel 15, eerste lid, van onderhavig wetsvoorstel en de indiener kiest ervoor om geen subsidies te verstrekken en ook geen neutrale informatievoorziening te regelen. Dit betekent dat de bepalingen over de referendumcommissie, de subsidieregeling en het maken van een samenvatting en het verzenden ervan niet in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Voor het bepalen van de datum van het referendum is aangesloten bij het systeem van de Wrr.
Gelet op voorgaande worden hierna slechts de artikelen die afwijken van de genoemde Wrr of de WrrEG nader toegelicht. Voor de artikelen die gelijkluidend zijn aan bepalingen uit genoemde wetten zij verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij die wetten.

Artikel 1

Dit artikel bevat de begripsbepaling. Kortheidshalve wordt in het wetsvoorstel steeds gesproken van «Onze Minister», waarmee de Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedoeld wordt. Waar de aanduiding «referendum» gebezigd wordt, wordt gedoeld op het referendum over het Nederlandse EU-lidmaatschap als bedoeld in artikel 2 van het wetsvoorstel.

Artikel 2

Artikel 2 bepaalt dat een raadplegend referendum wordt gehouden over het Nederlandse EU-lidmaatschap. In het algemene deel is reeds ingegaan op de vraag waarom een referendum over dit onderwerp gehouden dient te worden.

Artikel 13

Aangezien er, anders dan onder artikel 55 van de Wrr, geen referendum-commissie ingesteld wordt die de datum van het referendum vaststelt, waarvoor de redenen reeds zijn toegelicht, zal dit overeenkomstig de systematiek van de Tijdelijke referendumwet bij koninklijk besluit gebeuren.
Een van de aanbevelingen van de referendumcommissie die was ingesteld bij de WrrEG is om de tijd tussen het uitschrijven van een referendum en de daadwerkelijke datum van het referendum langer te laten zijn. Deze aanbeveling vloeide in belangrijke mate voort uit het feit dat de referendumcommissie een samenvatting moest maken van het grondwettelijk verdrag en deze moest verspreiden en tevens een subsidieregeling moest opstellen en uitvoeren. Aangezien in dit voorstel geen samenvatting gemaakt hoeft te worden en er ook geen subsidies worden verstrekt, kan de periode die nodig is voor het organiseren van het referendum op maximaal zes maanden gesteld worden. Dit is overigens ook in lijn met artikel 55, tweede lid, van de Wrr.
Met de periode die in het derde lid uitgezonderd wordt in verband met de zomervakantie, wordt voorkomen dat het referendum gehouden wordt gedurende de zomervakantie. Ook dit sluit aan bij artikel 55, derde lid, van de Wrr.

Artikel 15

In dit artikel wordt geregeld wat er op het stembiljet wordt vermeld. De vraag die aan de kiezer zal worden voorgelegd, luidt: «Bent u voor of tegen het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie?» Het stembiljet zal een vakje hebben met «voor» en een vakje met «tegen».
Rondom het referendum over de Europese Grondwet ingevolge de WrrEG was er enige onduidelijkheid over de mogelijkheid om blanco te stemmen. Net als bij reguliere verkiezingen is dit mogelijk door het stembiljet oningevuld in te leveren. Bij stemmachines en stemcomputers – indien deze worden gebruikt – is hiervoor op het apparaat een knop aangebracht.

Artikelen 21, 35 en 36

Het stembureau stelt de aantallen stemmen voor en tegen het Nederlandse EU-lidmaatschap, het aantal blanco stemmen en het aantal ongeldige stemmen vast, alsmede het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen, zijnde de som van het aantal stemmen voor, tegen en blanco.
Het centraal stembureau stelt voorgaande aantallen eveneens vast, en daarnaast het totale aantal kiesgerechtigden, het totale aantal stemmen bij volmacht en het verschil tussen het aantal tot de stemming toegelaten kiezers en het aantal getelde stemmen. Tot slot stelt het centraal stembureau aan de hand van die gegevens de uitslag van het referendum vast. In het algemene deel van de toelichting is reeds ingegaan op het feit dat het hier een raadgevend referendum betreft en welke gevolgen dit voor de uitslag heeft.

Voor de overige artikelen zij zoals gezegd verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de Wrr (en incidenteel de WrrEG en Trw), nu de bepalingen grotendeels gelijkluidend zijn.

Van Klaveren